

Expediente: 17/2026

Objeto: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por no ejecución de sentencia.

Dictamen: 25/2026, de 2 de julio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 2 de julio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Inés Olaizola Nogales Presidenta en funciones; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejeros,

habiéndose inhibido del conocimiento del presente asunto doña Ana Clara Villanueva Latorre,

siendo ponente don Eduardo Santos Itoiz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 11 de mayo de 2026 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciada por medio de Resolución 4588/2025, (...) de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas.

A la petición se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyéndose la propuesta de resolución de la Instructora en sentido desestimatorio de la reclamación.

I.2ª. Antecedentes de hecho

I.2ª.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial

Los antecedentes relativos a esta reclamación que constan en el expediente son los siguientes:

Primero: El ...de ... de 2012, un día antes del nacimiento de su hija, la Sra. ... firma un escrito en el que consta que *«manifiesta libremente y sin coacción alguna su intención de no hacerse cargo de la menor»*. El documento es suscrito por dos trabajadoras sociales del entonces (...).

Segundo: Con fecha ... de ... de 2012 se autoriza por el Director General de Política Social y Consumo la adopción de medidas cautelares consistentes en la asunción de la guarda de la menor y en la delegación provisional de esta en una familia acogedora de urgencia, lo que se notifica a la reclamante.

Con fecha ... de ... de 2012 se propone por la Jefa de la Sección de Adopción y Acogimiento Familiar autorizar el inicio del procedimiento para la valoración de una situación de desprotección de la menor y continuar con la medida cautelar dictada el día ..., asumiendo la Administración de la Comunidad de Navarra la guarda de la niña y delegándola en la familia acogedora de urgencia.

Tercero: Mediante Resolución .../2012, de ..., del Director General de Política Social y Consumo, se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de la menor y se confirman las medidas cautelares adoptadas.

Según dispone el punto tercero de esta Resolución se informa a la madre, hoy reclamante, de las responsabilidades que sigue manteniendo, lo que se lleva a efecto en los siguientes términos:

«- Sigue manteniéndose vigente la patria potestad y las facultades y obligaciones inherentes a ella.»

- *La madre tiene derecho a obtener de la entidad pública información sobre la situación de los menores siempre que no exista resolución judicial que lo prohíba».*

La citada Resolución se notifica a la reclamante y a la Fiscalía de Protección del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Cuarto: Mediante Resolución .../2012, de ... de ..., de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, finaliza el procedimiento para la declaración de situación de desprotección de la menor, se declara la situación de desamparo y se asume su tutela automática. La Resolución se notifica a la reclamante y a la Fiscalía de Protección del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Quinto: Mediante Resolución .../2012, de ..., de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, se declara el cese del ejercicio de la guarda de la menor a través de una familia acogedora de urgencia, se asume la guarda administrativa de la menor y se acuerda, en interés de la misma, un acogimiento familiar provisional, en la modalidad de preadoptivo. Así mismo, se eleva al Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, propuesta de acogimiento familiar judicial preadoptivo y propuesta de adopción.

Según consta en el apartado quinto de la parte dispositiva de esta Resolución se resuelve: *«Considerar, a los efectos oportunos, que la madre de la menor ..., doña se encuentra incurso en situación de causa de privación de la patria potestad».*

Constan en el expediente las notificaciones practicadas a la reclamante y a la Fiscalía de Protección del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Sexto: Mediante Resolución .../2012, de ..., de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, se procede a la suspensión del régimen de visitas de la menor.

Séptimo: Mediante Auto Nº .../2013 de ..., del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, se decreta el acogimiento preadoptivo de la menor, auto que es apelado por la reclamante.

La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra mediante Auto .../2014 de ..., confirma el acogimiento preadoptivo de la menor.

Octavo: Mediante Auto Nº .../2013 de ..., el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona acuerda la adopción de la menor, auto que es apelado por la reclamante.

Mediante Auto Nº .../2014 de ..., la Audiencia Provincial de Navarra deja sin efecto la adopción acordada por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona.

Noveno: Con fecha ... de ... de 2014, doña ... presenta demanda de impugnación de la Resolución .../2012, de ..., de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, por la que finaliza el procedimiento para la declaración de situación de desprotección de la menor, se declara la situación de desamparo y se asume su tutela automática, que es desestimada mediante Sentencia .../2015, de ..., del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona.

Recurrida en apelación, la Audiencia Provincial de Navarra dicta sentencia Nº .../2015 de fecha 10 de noviembre, en la que, tras ponderar las circunstancias concurrentes y considerar que *«en la actualidad ... reúne la aptitud necesaria para cuidar a su hija menor de manera duradera en el tiempo, sin que exista la posibilidad de que se repita el desamparo»*, así como que *«El retorno de ... con su madre no es perjudicial para la misma si se hace con la necesaria “vigilancia de los Servicios Públicos competentes con el fin de garantizar un proceso adecuado para la niña” (...)*» determina el acogimiento simple de la menor, hasta el momento en el que vuelva con su familia biológica, de manera progresiva y con la supervisión de los Servicios Sociales. En ese momento, la niña tenía tres años.

Décimo: Una vez que la sentencia alcanza firmeza, por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se fija un calendario de visitas en el Punto de encuentro Familiar que es firmado por la reclamante, y que consiste en visitas de una hora de duración dos viernes cada mes.

La Sra. ... interpone demanda de ejecución alegando que no se garantiza el cumplimiento de la sentencia ya que considera que dicha medida no supone un proceso de vuelta de la menor con su familia biológica y que tampoco se están llevando a cabo acciones conjuntas de la familia biológica y la familia de acogida para que la menor tenga un ingreso positivo en la familia biológica.

Con fecha ... de ... de 2017 se dicta auto despachando ejecución, en él se acuerda instar al Instituto Navarro para la Familia e Igualdad a adoptar las medidas oportunas, concretadas en un calendario pautado de visitas entre la menor y su madre biológica que, aumentando la cantidad de las mismas de forma progresiva, tienda a garantizar el reingreso de la menor con su familia biológica en fecha ...de ... de 2018.

Undécimo: Mediante Auto Nº .../2018, de ..., se acuerdan una serie de pautas para intentar lograr el cumplimiento de lo acordado en la Sentencia Nº .../2015, de 10 de noviembre dictada por la Audiencia Provincial de Navarra (esto es, que la menor retorne con su familia biológica de manera progresiva y con la necesaria vigilancia de los Servicios Públicos).

Entre las medidas adoptadas destacan las siguientes:

(...)

Duodécimo: El día ... de ...de 2019, el psicólogo del Servicio (...) emite un informe sobre la evolución de las medidas adoptadas, en que concluye a *«modo de resumen y desde un punto de vista técnico»*, que *«considera no viable la promoción de un proceso de reunificación basándose en la ausencia de vinculación entre la madre y la niña, el riesgo de generar un importante daño psicológico a una niña que presenta indicadores preocupantes en su situación socioemocional y ante las importantes (...) recogidas (...) a lo largo del proceso»*.

Con fecha ... de ... de 2019 se dicta Decreto nº .../2019, aclarado el ...de ... de 2019, por el que se acuerda el archivo del proceso. Refiere: *«La presente ejecución queda archivada al haberse dictado la resolución oportuna. No existiendo en este momento una situación de incumplimiento es*

por lo que procede el archivo de la ejecutoria sin perjuicio de su reapertura en caso de que se proceda al incumplimiento de lo acordado».

Decimotercero: Interpuesto recurso de revisión frente a este Decreto, mediante Auto Nº .../2019, de ..., dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona se declara la imposibilidad de ejecutar lo juzgado, por considerar que resulta imposible el cumplimiento de la Sentencia Nº .../2015, de 10 de noviembre, dictada por la Audiencia Provincial de Navarra en el rollo de apelación Nº .../2015, en sus propios términos. Notificada dicha resolución, es apelada en tiempo y forma por la representación procesal de la reclamante.

La Sección tercera de la Audiencia Provincial de Navarra acuerda, mediante Auto Nº .../2019 de ..., estimar en parte el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de fecha ... de 2019, dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona en el procedimiento de ejecución de Títulos Judiciales .../2017, que se deja sin efecto y, en su lugar, se acuerda seguir con la ejecución despachada conforme a las bases siguientes:

«Deberá solicitarse a la psicóloga del Instituto Navarro de Medicina Legal la emisión de un informe en el que señale las pautas a seguir para lograr ese retorno, y, en concreto:

- Régimen de visitas

- Actuaciones a realizar con la menor.

- Actuaciones a realizar con las partes implicadas (madre biológica y acogedores)

Una vez elaborado el informe será el Servicio de Coordinación de Parentalidad del Gobierno de Navarra el encargado de llevar a cabo el régimen de visitas que se propongan».

Décimocuarto: Por Providencia de ... de ... de 2020 el Juzgado acuerda en *«estricto cumplimiento del auto de ... de ... de 2019»* dar traslado al Servicio de Coordinación de Parentalidad del Gobierno de Navarra del informe *«a fin de que se lleven a cabo las actuaciones propuestas por el perito».*

Tras la emisión de diversos informes de valoración emitidos por el Servicio de Coordinación de Parentalidad, por los psicólogos y resto de entidades intervinientes, el Ministerio Fiscal informa que debe ponerse en suspenso la intervención, con la finalidad de no causar más malestar a la

menor, sin perjuicio de que se acuerde un régimen visitas entre la menor, la Sra. ... y su otra hija.

Decimoquinto: Por Auto de ... de ... de 2023 el Juzgado acuerda *«dejar sin efecto la intervención del Servicio de Coordinación de Parentalidad y cualquier otra intervención que se hubiere ordenado en fase de ejecución entre Doña ..., su hija ... y la familia acogedora»* siendo la *«Agencia Navarra para la autonomía y desarrollo de las personas, sin intervención judicial, la que fije el lugar y periodicidad de las visitas (...), que se seguirán llevando a cabo teniendo en cuenta que debe favorecerse la relación entre ... y ... a fin de mantener el vínculo entre la niña y su familia biológica»*.

Decimosexto: Mediante Auto Nº .../2024, de ..., la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Navarra acuerda desestimar el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de fecha ... de 2023, dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, en el procedimiento de ejecución de Títulos Judiciales .../2017. Según consta en el citado auto *«Se declara la imposibilidad de ejecutar la sentencia de 10 de noviembre de 2015, debiendo constituirse un acogimiento permanente con la familia de acogida»*.

Decimoséptimo: Con fecha ... de ... de 2025, don actuando en nombre y representación de doña ... formula reclamación de responsabilidad patrimonial al Gobierno de Navarra, con base en los siguientes hechos que se resumen en que:

(...)

- En conclusión, se ha producido un indudable daño, consecuencia de un funcionamiento anormal de la Administración que arranca con la resolución de desamparo y culmina con la imposibilidad de retorno de la menor con su madre, que cuantifica en una cantidad de dos millones de euros.

Decimooctavo: Con fecha 21 de mayo de 2025 la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Menores, Familia y Garantía de Ingresos requiere al Sr. ... para que acreditase la representación, lo que hizo mediante escrito de 26

de mayo de 2025. En consecuencia, con fecha 6 de junio se emite informe jurídico que propone la admisión a trámite del expediente de responsabilidad patrimonial correspondiente, lo que se realiza efectivamente mediante Resolución .../2025, de 9 de junio de 2025, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra, que a su vez nombra instructora del procedimiento a la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Menores, Familia y Garantía de Ingresos de la Secretaría General Técnica del Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo, notificada a la representación de la solicitante con fecha 11 de junio del mismo año y a la compañía aseguradora del Gobierno de Navarra a través de la Correduría de Seguros, con fecha 9 de junio de 2025.

Decimonoveno: Con fecha 5 de julio de 2025, la instructora solicita el preceptivo informe a la unidad gestora del expediente, Subdirección de Familia y Menores, y asimismo reclama en el plazo de diez días la remisión de la documentación relativa a:

- Circunstancias que originaron la intervención de la entidad pública de protección ante el nacimiento de la hija biológica de la reclamante.
- Circunstancias de la reclamante en el momento del nacimiento de la niña.
- Explicación y motivos de la declaración de desamparo de la niña y las medidas de protección adoptadas.
- Medidas establecidas para establecer la vinculación de madre e hija, evolución de las mismas y cese y su motivación.
- Evolución de la menor e integración en la familia acogedora.
- Evolución de las circunstancias personales y sociales de la reclamante desde el nacimiento de la niña hasta la actualidad.
- Situación actual de la relación de la reclamante con su hija.

- Cualquier otra circunstancia que se considere necesaria en orden al esclarecimiento de los hechos para la resolución del procedimiento.

Vigésimo: Con fecha 4 de septiembre de 2025, se emite informe del Jefe de Sección de Guarda de la Subdirección de Infancia, Adolescencia y Familia a fin de dar respuesta a lo solicitado. Con fecha 9 de septiembre, la instructora del procedimiento solicita información complementaria, que se aporta mediante informe de la Sección de Guarda, de fecha 3 de octubre de 2025, según obra en el expediente.

De lo alegado por la Administración, se puede resumir lo siguiente:

A) Circunstancias de la madre en el momento del nacimiento

(...)

B) Proceso de declaración de desamparo y medidas adoptadas

(...)

C) Evolución personal y social de la reclamante

(...)

D) Factores que impidieron el retorno de la niña

(...)

E) Evaluación Psicológica y Funcionamiento Emocional

(...).

F) Desarrollo de la Vinculación y Momento Evolutivo

(...)

G) Contexto Legal y Proceso Judicializado

(...)

H) Situación Actual de la Niña y su Entorno

(...)

Vigesimoprimer: Con fecha 7 de octubre de 2025, por parte de la instructora del procedimiento se acuerda la apertura de un periodo de prueba, concediendo un pazo de 15 días hábiles a fin de aportar documentación o proponer prueba en el expediente.

Vigesimosegundo: Con fecha 17 de octubre de 2025, por parte de la aseguradora ... (en adelante ...), se presenta escrito por medio del que se persona y muestra parte en las actuaciones, solicitando copia íntegra del expediente con suspensión del plazo para solicitar prueba. El expediente se envía a su representación procesal con fecha 20 de octubre de 2025.

Vigesimotercero: Con fecha 29 de octubre de 2025, la representación letrada de doña ... presenta escrito en el que solicita prueba documental, relativa a los expedientes judiciales del caso, pericial sobre el estado de la madre y diferentes aspectos relativos al Servicio de Coordinación de Parentalidad y anuncio de prueba pericial de parte. Asimismo, solicita prueba testifical.

Vigesimocuarto: Por parte de se remite escrito de fecha 22 de octubre de 2025 en el que se solicita prueba documental relativa a copia del expediente completo del Departamento de Derechos Sociales y copia de la totalidad de resoluciones judiciales y administrativas relativas al caso, incluyendo los Autos judiciales que se mencionan.

Vigesimoquinto: Con fecha 6 de noviembre de 2025, la representación letrada de doña ... presenta escrito en el que concreta la prueba documental, relativa a los expedientes judiciales del caso, pericial sobre el estado de la madre y diferentes aspectos relativos al Servicio de Coordinación de Parentalidad y anuncio de prueba pericial de parte. Asimismo, solicita prueba testifical.

Vigesimosexto: Con fecha 4 de diciembre de 2025 se dicta resolución por parte de la instructora del procedimiento, admitiendo parte de la prueba

propuesta y rechazando otra parte de manera motivada, tal como obra en la resolución de referencia, concediendo un plazo de diez días hábiles para la aportación de las pruebas solicitadas por la reclamante.

Vigesimoséptimo: Con fecha 9 de diciembre de 2025 la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas dicta resolución aprobando la práctica de la prueba considerada procedente, citando a las partes para la prueba testifical y concediendo un plazo de 10 días para aportación de documentos, alegaciones y concreción de los extremos que se requieren en el cuerpo de la resolución. Se rechazan asimismo las pruebas que han sido consideradas improcedentes o innecesarias.

Vigesimoctavo: Con fecha 15 de diciembre de 2025, la representación procesal de la reclamante presenta alegaciones concretando el alcance de la prueba testifical y reiterando la importancia de la intervención probatoria del Servicio de Coordinación de Parentalidad. Asimismo, solicita ampliación del plazo a fin de poder aportar la pericial psicológica de doña Por último, reitera la petición del testimonio completo de las actuaciones judiciales, y no únicamente de las resoluciones, a efectos de acreditar los extremos relativos al retraso o negativa de la Administración a cumplir con los mandatos judiciales.

Y con fecha 29 de diciembre de 2025 se realiza la prueba testifical propuesta por la reclamante, con el resultado que obra en el acta que se adjunta al procedimiento.

Vigesimonoveno: Con fecha 12 de enero de 2026 se emite informe jurídico por parte de la instructora del procedimiento en el que se relacionan los documentos obrantes en el expediente y se concede a las partes interesadas un plazo de diez días hábiles a fin de que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Trigésimo: Con fecha 22 de enero de 2026 se acuerda finalizar el periodo de prueba y acordar la apertura de un trámite de audiencia por diez

días a fin de formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes.

Trigésimo primero: Con fecha 29 de enero de 2026 la representación de la parte reclamante presenta escrito de alegaciones donde viene a reiterarse en su escrito inicial, planteando que existe una resolución judicial de la Audiencia Provincial de Navarra de 10 de noviembre de 2015 que declara indebida la separación y ordena la reintegración progresiva de la menor con su madre biológica, lo que sitúa a la Administración en una obligación de medios reforzada y no únicamente formal. Que lo que se produjo es una inejecución material encubierta, constitutiva de un funcionamiento anormal cualificado del servicio público, consolidando una situación de hecho contraria al mandato judicial. Que la imposibilidad sobrevenida de reintegración de la menor con su familia de origen no puede ser concebida como un hecho inevitable que ha ocasionado la pérdida irreversible de la posibilidad de convivir y criar a su hija, con los daños que conlleva, consecuencia de un nexo causal directo y exclusivo. Además, alega vulneración del derecho de defensa recogido en el artículo 24 de la CE por la denegación indebida de la prueba pericial solicitada de doña ..., del Servicio de Coordinación de Parentalidad del Gobierno de Navarra.

Trigésimo segundo: Con fecha 26 de enero de 2026, por parte de la aseguradora ... se presentan asimismo alegaciones, en las que, tras hacer un repaso de todo el procedimiento administrativo y judicial alega prescripción de la acción, dado que el «*dies a quo*» para reclamar hubiera debido ser la notificación de la resolución de 10 de noviembre de 2015 y no diez años después, cuando entre una y otra no ha existido ningún cambio o alteración de las circunstancias materiales, ya que el vínculo con la familia acogedora ya existía entonces y ha seguido existiendo. Asimismo, alega la aseguradora que el contenido de los autos de ejecución, las medidas adoptadas en el mismo y su ratificación tienen el carácter de cosa juzgada. Alega que en todo momento la Administración ha cumplido su deber de vigilancia en el desarrollo del acogimiento y ha dado atención especializada a todos los afectados, lo que ha sido confirmado judicialmente, no estableciéndose por la reclamante qué otra actuación hubiera podido ser esperable. Por ello, existe una ausencia

absoluta de acreditación del nexo causal entre la actividad de la administración y el hipotético daño planteado. Por último, el daño que se plantea es hipotético y futuro, por lo que no cumple con los requisitos de adecuación, actualidad y determinación que le son exigibles. Por ello solicita que se desestime la reclamación patrimonial pretendida.

Trigésimo tercero: Con fecha 5 de mayo de 2026, se dicta propuesta de resolución por parte de la instructora del procedimiento en sentido de que procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por inexistencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, no correspondiendo indemnización alguna, al no existir nexo causal entre la actuación de la Administración y el daño moral sufrido por la interesada. En definitiva, en este caso, la Administración ha puesto a disposición de la interesada todos los recursos y actuaciones que le eran legalmente exigibles, tanto desde el ámbito de la asistencia social como desde el sistema de protección del menor. Además, se han puesto a disposición de la reclamante todos los recursos existentes (materiales, de servicio y económicos) con el objetivo de dejar de depender del sistema de protección social. Por ello, la falta de consecución del objetivo previsto por doña ... no puede imputarse a una actuación insuficiente o pasiva de la Administración, sino que obedece a circunstancias ajenas a su ámbito de actuación y control, entre las que se incluyen factores personales, familiares o contextuales que escapan a la capacidad de intervención administrativa.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Objeto y carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del expediente

La presente consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la representación letrada de ..., por los presuntos daños y perjuicios causados en relación con la actuación del Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo fundamentalmente respecto a la declaración de desamparo de su hija y al incumplimiento de las resoluciones judiciales tendentes a su efectiva reintegración en su familia de origen.

El artículo 14.1 de la LFCN establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: «i) *Reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que se solicite una indemnización en cuantía igual o superior a trescientos mil euros*».

En el presente caso se solicita una indemnización por importe total de dos millones de euros por los daños y perjuicios debidos a la no ejecución de la sentencia, que la demandante atribuye a la mala actuación de la Administración de la Comunidad Foral, presentando el dictamen de este órgano consultivo, por consiguiente, naturaleza preceptiva.

Específicamente, la intervención de este Consejo en los procedimientos seguidos como consecuencia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial debe centrarse esencialmente en el examen de los elementos aludidos en el artículo 81.2., párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), en el que se dispone que el correspondiente dictamen «*deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley*».

Por su parte, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral (LFACFSPIF), dispone en el artículo 122.1, en relación con el artículo 58, que la resolución del expediente corresponderá a la persona que ejerza la gerencia o presidencia de los respectivos Organismos Autónomos, como es en este caso la Dirección Gerencia de la Agencia Navarra para la Autonomía y el Desarrollo de las Personas, disponiéndolo así el artículo 12.h) del Decreto Foral 60/2024, de 5 de junio, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas. Por su parte, el apartado 2 del artículo 122 de la LFACFSPIF establece como preceptiva la solicitud de informe a «*la unidad orgánica cuyo funcionamiento haya podido generar la lesión*».

En cuanto a la tramitación de este procedimiento, se han incorporado al expediente los datos para conocer las circunstancias de los hechos por los que se reclama, la prueba testifical y documental practicada a instancia de la reclamante y de la compañía aseguradora y el resto de las circunstancias necesarias para la valoración de la existencia del daño alegado.

Una vez instruido el expediente, se dio traslado a la reclamante y al resto de partes intervinientes para formular alegaciones y presentar los documentos que considerasen oportunos, cosa que han verificado. El expediente ha culminado con la propuesta de resolución que se nos somete a dictamen.

A la vista de todo ello, la tramitación del presente procedimiento debe estimarse correcta, no observándose en el expediente remitido ningún defecto en su tramitación.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

La responsabilidad patrimonial de la Administración actúa, en buena medida, como una institución de garantía de la ciudadanía.

Contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario en la legislación sobre régimen jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo, en la actualidad recogida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y en la LPACAP, sin perjuicio de las especialidades procedimentales previstas en el citado artículo 122 de la LFACFSPIF, ya expuestas precedentemente.

El punto de partida lo constituye el artículo 32 de la LRJSP, a cuyo tenor los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

Por su parte, el artículo 34.1 de la LRJSP establece que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley; no siendo indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de aquellos, sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

En los apartados 2, 3 y 4 del citado artículo 34, se establecen las pautas para la cuantificación de la indemnización con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, expropiatoria y demás normas que puedan ser de aplicación, ponderándose con las valoraciones predominantes en el mercado. La cuantía indemnizatoria se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al expediente con arreglo al Índice de Garantía de Competitividad y de los intereses que procedan por demora. La indemnización podrá sustituirse, con acuerdo del interesado, por una compensación en especie o abonarse mediante pagos periódicos si resulta más adecuada para lograr la recuperación debida y convenga, igualmente, al interés público.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para la existencia de responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (entre otras muchas, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 mayo 2012, rec. 6010/2010).

Por otra parte, en lo referente al plazo para formular la reclamación, el artículo 67 de la LPACAP, señala que los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar, así como que el derecho a reclamar

prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

II.3ª. En particular, la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de un servicio público

Numerosas sentencias del Tribunal Supremo, como la de 27 de junio de 2006 (RJ 2006/4752), acogen el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y el daño sea efectivo, evaluable económicamente, e individualizado, habiéndose precisado por la jurisprudencia que para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta.

II.4ª Consideraciones jurídicas sobre las concretas cuestiones suscitadas en la presente reclamación.

II.4ª.1. Con relación al plazo en que se interpone la reclamación

La compañía aseguradora de la Administración recoge en sus alegaciones la posibilidad de que la solicitud de responsabilidad patrimonial haya excedido el plazo legal de un año, dado que el «*dies a quo*» para

reclamar hubiera debido ser la notificación de la resolución de la Audiencia Provincial de 10 de noviembre de 2015, en la que se ordena el reintegro progresivo de la menor con su madre biológica, y no diez años después, cuando entre una y otra no ha existido ningún cambio o alteración de las circunstancias materiales, ya que el vínculo con la familia acogedora ya existía entonces y ha seguido existiendo.

Es otro el parecer de este Consejo. Entendemos que lo que aquí se debate no es tanto la adecuación o no a derecho del desamparo declarado en su día como la adecuación a derecho de toda una actividad administrativa desplegada con el fin de dar cumplimiento a la resolución de la Audiencia Provincial de Navarra de 10 de noviembre de 2015, que establecía el mandato a la Administración de reintegro progresivo de la menor con su familia de origen, mandato que no suponía un reintegro inmediato para el que, desde el inicio, se preveían dificultades, sino una serie de actuaciones que al final se revelan incompatibles con el interés superior de la menor, apreciado por la misma Audiencia Provincial mediante Auto de 24 de octubre de 2024, que confirma la imposibilidad de ejecutar la sentencia, con base en los informes que obran en la causa judicial y que, en definitiva, establece que perjudica a la menor seguir manteniendo el acogimiento simple, por lo que establece que *«deberá constituirse un acogimiento permanente con la familia de acogida, una vez constatada la imposibilidad de implementar nuevas medidas para reforzar el vínculo entre ... y su madre biológica, y la voluntad de la menor»*.

El mismo Auto mencionado también añade que *«cuestión distinta es determinar si la actuación de la Administración ha influido en la imposibilidad de ejecutar la sentencia de 10 de noviembre de 2015, pero aparte de exceder el contenido de nuestro auto, la competencia para determinar la responsabilidad patrimonial, por haber sufrido, en su caso, una lesión antijurídica que no tenía el deber jurídico de soportar, por no concurrir una causa justificativa que legitime el perjuicio, “un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga” (STS 28 de noviembre de 2012), recae sobre el orden contencioso administrativo»*.

En ese sentido también, la STS, Sección Quinta, de 22 febrero de 2024 (REC. 5150/2022) aborda un recurso que, si bien referido a un asunto urbanístico, se fundamentaba en que *«la reclamación no debía formularse en el plazo de un año desde la firmeza de la sentencia por la que se anularon las previsiones del referido instrumento de planificación, sino en la fecha en la que se aprueba la modificación puntual del PGOU que reclasifica y recalifica el suelo de su representada en ejecución de dicha sentencia, pues este fue el primer momento en el que se pudieron conocer con plenitud los aspectos de índole fáctico que constituían el presupuesto para determinar el alcance de la lesión»*.

Tratándose de una obligación de hacer declara el Tribunal Supremo que *«a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, cuando se impute a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, sí en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo --o disposición reglamentaria-- y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado»*.

Es claro que la ejecución de la Sentencia de 2015 imponía a la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas dictar un nuevo acto administrativo que, en su caso, dejara sin efecto el acogimiento simple mantenido por la Audiencia Provincial de Navarra en ese momento, a fin de materializar lo mandado por el Tribunal, es decir, la vuelta de la menor con su madre. Dicho acto nunca se produjo, y la constatación de que no podía cumplirse esa obligación de hacer se produce con la notificación del Auto de 24 de octubre de 2024, por lo que la reclamación patrimonial se encuentra dentro del plazo, debiendo ser admitida y tramitada, como acertadamente ha hecho la Administración. El acto venía siendo obligado también porque no podemos olvidar que, además de la menor y su madre biológica, hay un padre y una madre acogedores, cuyas circunstancias también están detalladamente expuestas en el expediente, y a los que la resolución del expediente, de una

u otra manera, no les resultaba neutral, ni desde el punto de vista humano ni desde el punto de vista jurídico, debido a la especial naturaleza del asunto que abordamos y en el que, sin ninguna duda, tienen legitimación a efectos de un eventual recurso en la vía civil correspondiente. Por último, en el mismo sentido de considerar que la acción en estos casos nace cuando termina el proceso judicial, ya que hasta entonces no está determinado el alcance del daño, se pronuncia el Dictamen 408/2024 de 14 de mayo del Consejo Consultivo de Andalucía.

La reclamante entiende que el daño se ha producido a consecuencia del funcionamiento anormal de la administración *«que arranca con la resolución de desamparo y culmina con la imposibilidad de retorno de la menor con su madre»*.

En consecuencia, con base en toda la actividad argumentativa que despliega, la responsabilidad patrimonial de la Administración Foral se desprendería, en sus propias palabras, de la dilación *«malintencionada»* para conseguir, con el mero paso del tiempo, el no retorno de la menor con su madre, partiendo de que una década después no se ha producido ese retorno, debido al error y la negligencia cometidos por los *«Servicios Sociales»*, lo que ha tenido el resultado de impedir la vuelta de la menor con su familia biológica, que se concreta en diversas resoluciones del Juzgado de Primera Instancia nº 3 que, tras diversos recursos, y una vez que se hubiera pronunciado la Audiencia Provincial, termina por archivar la ejecución solicitada que pretendía el reintegro efectivo de la menor.

Y, con ese criterio, en definitiva, se cumple el plazo de un año establecido en el artículo 67.1 de la LPACAP, cumpliéndose también lo especificado en el artículo 67.2 de la LPACAP que impone al reclamante la carga de especificar el momento en que ese daño efectivamente se produjo.

II.4ª.2. Con relación al nexo causal entre la acción y el daño reclamado

La base principal de la reclamación es que existe un error en el funcionamiento de la Administración, que no actuó correctamente desde el

principio, tal como ha sido reconocido, en opinión de la parte reclamante, por los órganos judiciales, generando un daño para la madre biológica que no tiene obligación de soportar.

En ese sentido, reprocha una actividad negligente a la Administración Foral, que además contribuyó con su actividad a que ese resultado dañoso se produjera.

En relación con ello, hay que partir de los hechos que constan en el extenso expediente administrativo y, especialmente, de lo que establecen las diferentes resoluciones judiciales aportadas.

Un día antes del nacimiento de la menor, (...), consta un escrito firmado por la recurrente y por dos trabajadoras sociales del entonces (...) en el que «manifiesta libremente y sin coacción alguna su intención de no hacerse cargo de la menor», siendo informada de los trámites correspondientes, en unas circunstancias dramáticas que se detallan en el informe de la Unidad de Trabajo Social de ... de de ese año, produciéndose posteriormente el abandono. En el informe de psiquiatría del día siguiente, ... de ..., aun haciendo referencia a la terrible situación emocional que lógicamente transitaba la madre, se constata que no existe disminución de su capacidad cognoscitiva o volitiva. Por ello, el ... de ... se produce la asunción de la guarda de la menor y se delega provisionalmente en una familia, lo que se notifica a la madre y el ... de ... de 2012 se inicia la valoración de una situación de desprotección de la menor, que se dicta mediante resolución de ... de ... de 2012. La resolución de desamparo se dicta el día ... de ... de 2012 y se acuerda un acogimiento familiar provisional, en la modalidad de preadoptivo, que es elevado al Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, considerando que la madre biológica se encontraba incurso en situación de causa de privación de la patria potestad. Asimismo, se suspende el régimen de visitas de doña ... con respecto a su hija el mismo día. La madre consintió en el Juzgado, aunque después solicitó abogado y procurador del turno de oficio pidiendo la suspensión del procedimiento, a lo que no accedió el Juzgado sin perjuicio de que pudiese recurrir en apelación la resolución que el Juzgado de Familia dictase.

Confirmado el acogimiento preadoptivo y la posterior adopción por el Juzgado, la madre se opuso, solicitando asimismo un régimen de visitas. Por Auto 25/2014, de ... de ..., la Sección Segunda de la Audiencia da por válido el consentimiento prestado por la madre y concluye que hubo una situación de riesgo para la menor (...) valida la decisión de la Administración, acordando el acogimiento familiar urgente y posteriormente el acogimiento familiar preadoptivo. No obstante, aprecia que *«aun cuando haya habido una actuación con la madre biológica, esta ha sido muy limitada, casi diríamos que dando un espacio de tiempo desde (...) para ver si (...) aclaraba sus sentimientos y decisión, pero sin darle un claro apoyo económico y asistencias para, al menos en dichos campos, que pudiera alcanzar una estabilidad y posibilidad de asumir la decisión de recuperar a su hija (...), pues no hay que olvidar que en relación a ello su postura ha sido ambivalente»*. En definitiva, la Sala no comparte que *«ante las circunstancias que inciden en la apelante, de tipo familiar, económico y social, pueda equipararse o traducirse como expresión de abandono. La asistencia prestada por el negociado y los profesionales intervinientes, creemos que ha sido muy limitado, más bien pasivo, a la espera de si la Sra. ..., por ella misma, se decidía a tomar una decisión (...) Ha faltado un apoyo más intenso, entre otros aspectos en el económico y social, que pudiera, como ya hemos señalado, despejar dudas sobre el horizonte de futuro de las posibilidades de recuperar a la menor y hacerse cargo de la misma»*. A pesar de ello, la Sala confirma la resolución del Juzgado de Primera Instancia nº 3.

Sin embargo, dicta un Auto, con número 26/2014, de fecha ...de ..., es decir, pocos días después, en el que, sin negar la validez del consentimiento prestado por la madre, *«considera que no se le explicó suficientemente al menos, y que por tanto no era consciente de las consecuencias, el alcance jurídico-ex. Art. 178.1 C. Civil-del asentimiento que prestaba la Sra....»*, haciendo hincapié en que no hubo un asesoramiento jurídico por parte del Gobierno de Navarra y sin que fuera suficiente que al prestar el asentimiento la apelante fuera acompañada de una Educadora del Ayuntamiento de En consecuencia, concluye que el alcance del asentimiento *«se revela viciado y no cohonestado con una cabal voluntad de mostrar su conformidad con la necesidad de la adopción, que se le presentaba»*, y, en consecuencia *«dicho*

asentimiento a juicio de la Sala debe considerarse como no válido y equivalente a no prestado». Por ello revocan la adopción confirmada por el Juzgado de Familia en Auto de ... de ... de 2013.

La situación generada por dichas resoluciones hace que la Administración inicie un nuevo procedimiento de valoración de la madre, que se inicia el ...de ... de 2014. No obstante, el informe *«psicológico»* emitido por el Negociado de Adopción y Acogimiento Familiar (...) con fecha ... de ... de 2014 atribuye toda la situación (...) de la madre, a su entorno y a su defensa jurídica, a pesar de que reconoce que no ha habido una valoración de la madre.

El informe de valoración de ... de ... de 2014 realizado por la Administración ya constata la situación de apego seguro de la menor con los padres acogedores y recomienda evitar la ruptura con estas figuras de apego, dado que amenazaría la estabilidad afectiva y emocional de la misma (...).

Mediante Sentencia 17/2015, de ... de ..., del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, se resuelve la petición de que se deje sin efecto el desamparo de la menor, solicitada por la madre biológica, y se confirma este, denegando un régimen de visitas por no considerar que se dé un contexto adecuado para ello, dado que, además, está en vigor el acogimiento preadoptivo. Es en apelación a esa Sentencia, con fecha ... de ... de 2015, cuando la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra da por probado que la decisión de doña (...) se dio por motivos sociales (situación personal y carencia de recursos económicos), pero no de manera permanente, manifestando su voluntad de recuperación de la niña al poco tiempo y que *«el hecho de que el Gobierno de Navarra la hubiera hecho partícipe del proceso psicoevolutivo de ... en el fondo le estaba dañando porque al mismo tiempo se le negaba el acceso a ella»*. Se rechaza que la actuación de la madre se deba a (...), aceptando que su interés es el de *«una madre que sigue el proceso evolutivo de su hija»*.

La consecuencia es, para la Sala, modificar el *«régimen de acogimiento familiar que pasará a un acogimiento familiar simple hasta que ... vuelva con*

su familia biológica de manera progresiva y con la necesaria vigilancia de los Servicios Públicos».

De todo este extenso relato, este Consejo de Navarra extrae como principales conclusiones de este primer bloque de actuaciones administrativas las siguientes:

- Si bien no hubo una actuación impecable de la Administración en un principio, concretada en la falta de apoyo a la madre en su difícil momento durante embarazo y parto, falta de coordinación con Servicios Sociales del Ayuntamiento, falta de explicación adecuada del alcance de los actos de la madre, esencialmente las resoluciones judiciales validan la actuación de la Administración dado que la situación fáctica de abandono obligó a tomar decisiones.
- La discrepancia mayor se dio con relación a la permanencia y reversibilidad de la situación, y en ese sentido es la Audiencia Provincial de Navarra la que, con base en la situación de la madre acreditada en el año 2015 y teniendo en cuenta el momento en que se encontraba la menor, opta por abrir la puerta, de una manera progresiva y con la vigilancia de los servicios públicos, al retorno de la menor con su madre.
- La única resolución que se anula por parte de la Audiencia es el acogimiento preadoptivo y la adopción, acordada y validada por el Juzgado de Familia, y solicitada por la Administración, manteniendo el acogimiento simple de la menor con los padres cuidadores.
- La madre biológica no fue ajena a la situación creada con sus propias acciones acreditadas (...).

Todo lo cual nos lleva a la conclusión de que, si bien en este primer momento se pudo producir un daño por la actuación de la Administración, este se produjo más por omisión de la atención a la madre que por la acción protectora hacia la menor, que fue totalmente validada por el Poder Judicial en sus aspectos nucleares. Por tanto, dicho daño no tuvo un alcance

antijurídico que la recurrente no tuviera el deber de soportar, dado que la protección del interés superior de la menor a ser cuidada y tener un entorno protector, así lo demandaba con carácter prioritario. Es decir, la situación de desamparo existió, tuvo causas a las que no fue ajena la actividad de la madre biológica, y las actuaciones relativas a su declaración, la guarda, la suspensión de las visitas y el acogimiento posterior fueron validadas judicialmente, aunque fuese con argumentos diferentes. Y, en ese sentido, las decisiones adoptadas estuvieron justificadas en su momento, sin que quepa calificarlas como irracionales, arbitrarias o inadecuadas al fin que se perseguía.

Es el interés superior de la menor el que trataba de protegerse a través de las medidas adoptadas por la Administración y su actuación se mantuvo dentro de los límites del ordenamiento jurídico y con el conocimiento que se tenía en su tiempo.

Esto no impide que tengamos en cuenta el hecho de que la separación de un menor de sus familiares cercanos es susceptible de causar un daño moral y psíquico tanto en éstos como en aquél, pero en este caso ni existe un nexo causal imputable a la Administración, ni se puede calificar como antijurídico. No surge la obligación de indemnizar, puesto que la actuación administrativa se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, quedando acreditado, por lo demás, que la adopción de las decisiones administrativas incluyeron una motivación de los criterios técnicos y de los elementos aplicados al ponderar los criterios e intereses enfrentados, sin que surja la obligación de indemnizar por el hecho de que alguna de esas decisiones hayan sido posteriormente corregidas o matizadas judicialmente.

En todo caso, insistimos en que la resolución judicial que estima las pretensiones de la actora no cuestiona las medidas adoptadas (literalmente las considera adecuadas), sino que las revisa por entender que se ha producido un cambio sustancial que permite que se pueda valorar la vuelta de la menor con su madre, al haber desaparecido posteriormente las circunstancias que motivaron la declaración de desamparo, y con condiciones

relativas a la evolución de esa relación, que debe ser progresivamente retomada con la vigilancia de la Administración.

La jurisprudencia ha insistido en que la apreciación de la responsabilidad derivada de actos administrativos no puede ignorar, a la hora de calificar si la lesión es o no de carácter antijurídico, la existencia de supuestos en los que es necesario reconocer un cierto margen de apreciación a la Administración, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables, conforme a los criterios orientadores que se establecen.

En este sentido, la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 11 Mar. 1999, (rec. 6616/1994) señala que:

«la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del art. 40 a que nos referiremos, a saber, daño efectivo individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo. Por ello no cabe interpretar el precepto que nos ocupa con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad (...).

En los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales por la Administración, el legislador ha querido que ésta actúe libremente dentro de unos márgenes de apreciación con la sola exigencia de que se respeten los aspectos reglados que puedan existir, de tal manera que el actuar de la Administración no se convierta en arbitrariedad al estar ésta rechazada por el art. 9.3 CE. En estos supuestos parece que no existiría duda de que siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio siempre que éste se llevase a cabo en los términos antedichos; estaríamos pues ante un supuesto en el que existiría una obligación de soportar el posible resultado lesivo.

El caso que contemplamos, sin embargo, no se agota en los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales dentro de los parámetros que exige el art. 9.3 CE, sino que ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a éstos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica al caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma antes de ser aplicada ha de integrarse mediante la apreciación,

necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de resoluciones».

En conclusión, en el momento inicial de la intervención, la Administración decretó un desamparo de forma razonada y razonable, ponderando los intereses en conflicto, dentro del margen de discrecionalidad, y con prevalencia del interés superior de la menor. Su actuación fue validada judicialmente y únicamente corregida posteriormente en cuanto a la valoración del alcance del acogimiento, valorando las circunstancias relativas existentes en el año 2015.

Esto nos lleva a examinar la actuación de la Administración en un segundo momento, es decir, a partir del pronunciamiento judicial en el que se confirma el acogimiento simple con la consecuencia de valorar la reintegración de la menor con su familia de origen con la intervención de la Administración Pública.

Y en este sentido, constan en el expediente profusamente documentadas todas las actuaciones realizadas por la entidad pública de protección a fin de tratar de dar cumplimiento a las resoluciones de la Audiencia Provincial de Navarra, Sección Segunda.

En primer lugar, es importante subrayar que la obligación de la Administración en este caso es una obligación de hacer, es decir, de poner en

juego los recursos adecuados a su disposición para que se pueda producir, en su caso, el reintegro de la menor con su familia de origen. Sin embargo, en ningún caso se trata de una responsabilidad de resultado, que ocasione la responsabilidad patrimonial por no haberse producido el resultado reclamado y solicitado por la madre biológica, es decir, la mencionada reintegración efectiva.

Y, a juicio de este Consejo, la Administración navarra sí que ha puesto los medios adecuados a su disposición, con la capacidad y el conocimiento que podía tener en cada caso, para tratar de llegar a ese fin. Otra cuestión diferente es que pueda haber discrepancias (las hay) con la recurrente, sobre el modo, los ritmos y los plazos en los que estos medios se hayan puesto en juego, pero tampoco se acredita la existencia de propuesta alguna diferente de lo realizado por la entidad pública que tratase de superar los obstáculos que, una y otra vez, se van desvelando por parte de los diferentes profesionales que intervienen: las dificultades de relación con la madre biológica en las visitas, la (...) que provocan las mismas a la menor, la afectación cada vez mayor que en la vida de la menor y en la de su padre y madre de acogida y sus hermanas va teniendo cada vez más el alargamiento de la situación, y el hecho de que el apego fundamental de la menor desde un inicio esté con los acogedores, hecho que además el transcurso del tiempo hace más fuerte, al establecer otro tipo de relaciones sociales con amigas y amigos, escuela, entorno social etc. Frente a ello, se articulan visitas en el Punto de Encuentro, con diferentes estrategias temporales, paseos en el exterior cuando se ve posible, intervención de profesionales y terapeutas, intervención del Departamento de Justicia del propio Gobierno de Navarra a través del Servicio de Coordinación de Parentalidad e intervención con los padres de acogida. Y todo ello es nuevamente supervisado por los Juzgados y Tribunales durante todo este tiempo. Señalamos que la intervención del Gobierno de Navarra no se detiene durante este periodo de diez años, sin que se aprecie en ningún caso una interrupción de la intervención que obedezca a causas arbitrarias o no justificadas en el propio expediente con relación a la situación de la menor, sus necesidades o intereses y también los de su entorno. También hemos apreciado en el expediente que la madre biológica no queda al margen de los problemas que se puedan dar para esa integración,

lo que es observado por los diferentes profesionales que informan el desarrollo de las visitas y que también señalan actitudes que necesitan intervención por su parte a fin de lograr algún tipo de apego o afecto por parte de la niña, que nunca ha convivido con su madre ni con su hermana biológica, que también se involucra progresivamente en la actuación.

El Auto de 29 de septiembre de 2023 del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona constata, como resumen, que:

«En cuanto a la ejecución de lo juzgado hemos de señalar, como evidencia todo lo expresado, que se han utilizado todos los medios disponibles en la Administración de Justicia para el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia. Pero no cabe obviar que estamos ante el ejercicio de derechos que son personalísimos y que la compulsión tiene límites que no pueden ser traspasados. Conforme a lo anterior no se va a acordar, como pide la ejecutante, que de inmediato se reanuden las visitas entre hija y madre en un punto de encuentro, con periodicidad semanal, y supervisadas por los servicios sociales, sino que será la Agencia Navarra la que fije esas visitas con la periodicidad adecuada a las circunstancias de las partes en cada momento y favoreciendo la relación entre ..., ... y Tampoco procede señalar profesionales psicólogos/mediadores cualificados para que, con autorización judicial, se continúe el trabajo de mediación ordenado por la Audiencia Provincial. El informe del psicólogo no parece recomendar lo interesado, pues se ha llegado al techo de la intervención. Por otra parte, el Servicio de Coordinación informa que no se debe seguir interviniendo y aprecia agotamiento tanto en la madre biológica como en los padres acogedores».

El informe del Servicio de Coordinación de Parentalidad de ... de ... de 2023, que comunica el cierre de la intervención señala también que:

«Tras veinte meses de intervención, siendo el plazo máximo de dieciocho, se han conseguido algunos avances en los objetivos previstos, pero no los suficientes. Desde el servicio de coordinación de parentalidad entendemos que nuestra intervención se ha agotado. Se han utilizado todas las estrategias y todo el tiempo del que se dispone y los resultados no son satisfactorios ya que el vínculo entre ... y su madre no ha podido afianzarse y el malestar de ... continúa siendo evidente. En nuestra opinión no se debe seguir interviniendo en estas circunstancias

Es momento para la toma de decisiones, decisiones que entendemos no corresponden tomar a este servicio (...) A partir de la emisión de este informe se han paralizado las visitas. Creemos conveniente que se siga manteniendo el apoyo psicológico a la niña. También creemos oportuno que todas las personas adultas implicadas, acogedores y madre biológica, reciban apoyo terapéutico».

El informe de 12 de junio de 2023 del perito judicial, Sr. ... unido a las actuaciones concluye también que:

«La continuidad del tipo de intervención implementada depende de los logros alcanzados así como de las propias limitaciones de cualquiera de las partes. Las profesionales implicadas en dicho caso son las que tienen mayor conocimiento para la toma de decisiones acerca de la continuidad o no de la intervención. En el caso concreto cualquier intervención aplicada a cualquiera de las partes, incluida la menor, debiera estar recomendada por profesionales con conocimiento explícito y concreto en materia de acogimiento/adopciones, con la finalidad de poder justificar dichas pretensiones. Con fecha actual la menor está recibiendo intervención (...) Con fecha de enero del año 2023 se emite informe por (...) donde informa de la evolución de la menor respecto a su familia biológica.

Mayor número de recursos no debiera ser entendido como mayor efectividad en los objetivos propuestos. En otro sentido, es muy probable que se haya alcanzado el “techo” de la mayoría de objetivos preestablecidos».

A la vista de lo anterior el Fiscal informó también que: *«(...) con la finalidad de no causar más malestar a la menor, estima que debería ponerse en suspenso la intervención, sin perjuicio de que se acuerde un régimen de visitas para la Sra. ... y su hija ..., medio hermana de la menor, con la menor un día al mes, fuera de un punto de encuentro (que causa gran agobio y preocupación a la menor) sin perjuicio de que puedan estar presentes personas de confianza de la menor».*

El Auto de la Audiencia Provincial que resuelve el recurso definitivamente frente a la resolución del Juzgado de Familia, tras citar el artículo 18 de la LOPJ (*«si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquélla no pueda ser objeto de cumplimiento pleno»*), argumenta, en síntesis, por un lado, que en materia relativa a menores las circunstancias sobrevenidas pueden determinar la inoportunidad de conceder el retorno de un menor con su familia de origen, por mucho que se haya constatado que el desamparo nunca debió haber sido declarado o que debe revertirse, siendo el factor clave en esos casos la preservación de la integridad psíquica del menor (STC 221/2002, de 25 de noviembre), es decir, *«el transcurso del tiempo tiene una importancia absolutamente trascendental, pues con relativa facilidad ese mero transcurrir temporal puede hacer*

irreversibles determinadas situaciones fácticas que jurídicamente se pretendieron evitar cuando quizá era aún posible o, al menos, cuando había más probabilidades para ello», estableciendo la Ley 74 FN que «el juez podrá adoptar, en el procedimiento de que se trate, cualquier otra disposición dirigida a salvaguardar el interés de los menores y, en particular, para evitar cualquier riesgo o perjuicio en su entorno familiar o proveniente de terceras personas», pronunciándose en similares términos el art. 158 CC, normas que deben ser interpretadas de conformidad con la Declaración de los Derechos del Menor y la Ley Orgánica de los Derechos del Menor.

En definitiva, la Sala concluye que:

«Aparte de que el contenido de esos informes no se combate en el recurso, en el mismo se reconoce implícitamente que responden a la realidad, razón por la cual, al evacuar el traslado tras la exploración de la menor acordada por esta Sección, la apelante alega “que hay un vínculo al menos con la hermana biológica, que debe potenciarse estableciendo visitas”, por lo que “debería ordenarse la continuación de un trabajo de mediación, con visitas guiadas, para que se establezca también un vínculo entre la menor y su madre”.

Pero en las actuales circunstancias, atendido el escaso resultado de las actuaciones realizadas por los profesionales, recogido en los apartados 2º y ss. del razonamiento jurídico cuarto y apartado 2º del razonamiento quinto de nuestro auto, cabe concluir que ya no es posible ejecutar la sentencia de 10 de noviembre de 2015, siendo prueba de ello que en su recurso la apelante no propone actuación concreta alguna. Siendo esto así, no tiene sentido y perjudica a la menor mantener “sine die” el acogimiento simple, por lo que deberá constituirse un acogimiento permanente con la familia de acogida, una vez constatada la imposibilidad de implementar nuevas medidas para reforzar el vínculo entre ... y su madre biológica, y la voluntad de la menor».

En definitiva, y por esas razones, la Sala acuerda desestimar el recurso contra el Auto de fecha ... de ... de 2023, dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, en el procedimiento de ejecución de Títulos Judiciales 163/2017 y declara la imposibilidad de ejecutar la sentencia de 10 de noviembre de 2015, debiendo constituirse un acogimiento permanente con la familia de acogida.

Es decir, más allá de la situación planteada en un primer momento, y examinada por este Consejo, se constata que la Administración sí que puso los medios para lograr el cumplimiento de la resolución judicial. Lo que ocurre es que, en ocasiones, el mero ejercicio de la voluntad no logra el resultado

deseado, y en este sentido, basta comprobar el expediente y la intensa lucha judicial practicada por la madre biológica, para determinar que hubo un momento en que la intervención «*tocó techo*» y que insistir en ella creaba más problemas a todas las partes intervinientes, incluida la familia de acogida, que los derechos que trataba de salvaguardar, en una intervención que muchos profesionales acababan valorando de forma coincidente, con intereses diferentes y desde perspectivas diferentes. Esa visión es finalmente compartida dentro de un procedimiento contradictorio en una resolución judicial recurrida y confirmada, que, además, avala el conjunto de las actuaciones practicadas por la Administración pública hasta la fecha.

Siguiendo las palabras de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10ª, Sentencia 503/2016 de 26 Oct. 2016, (rec. 414/2014), en un asunto en el que también se impugnaba un desamparo, y posterior asunción de tutela, que la parte recurrente consideraba como indebido, solicitando la correspondiente indemnización, la actuación de los poderes públicos, su decisión

«ha tenido su fundamento en los informes técnicos elaborados por profesionales en el ejercicio de sus funciones, y con la finalidad de llevar a cabo la protección de la menor. Considera este tribunal que la administración ha ejercido sus funciones tutelares dentro de las competencias que le corresponden habiendo adoptado las decisiones respetando el protocolo y procedimiento establecido y sobre la base del criterio técnico expuesto por los profesionales que, en virtud de sus informes del mismo carácter, han expresado su opinión orientada hacia la protección de la menor sobre quién se constituyó la tutela administrativa».

Sobre los informes técnicos, como elemento para analizar los parámetros de racionalidad que resultan exigibles se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras, Sentencia de 28 de marzo 2014, dictada por la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª (rec. 4160/2011).

Y en este mismo sentido, el Dictamen núm. 7/2025 de 10 enero 2025 del Consejo Consultivo de Andalucía, resolviendo un caso similar en el que debía realizarse un Plan de Reintegración de una persona menor de edad, y ante la reclamación realizada por los progenitores biológicos estableció que:

«En resumen, la Administración inició anticipadamente las gestiones y trámites necesarios para dar ejecución a la sentencia del AP de noviembre de 2022,

para establecer el Plan de reintegración del hijo a su madre biológica. Sin embargo ese mismo mes de noviembre (el día 11) la madre indicó a los SPT que no iba a imponer un plazo de regreso de su hijo, sino que este debía ser paulatino y atendiendo los deseos de su hijo. Por tanto, desde la fecha de la sentencia 9 de noviembre de 2022, hasta la manifestación de la madre en el sentido expuesto, y hasta tanto se produzca la reintegración familiar y aunque no se produzca plenamente, no cabe considerar que se haya producido o se vaya a producir un daño que pueda considerarse antijurídico.

Por todo ello, a juicio de este Consejo puede concluirse que no existe un daño que pueda ser calificado como antijurídico, por lo que debe desestimarse la solicitud de declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, sin que sea necesario pronunciarse acerca de la existencia de nexo causal, de la valoración del daño -a todas luces excesiva- y sobre la cuantía y modo de la indemnización».

Y por todo ello, este Consejo entiende que no existe responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso. Ello hace innecesario que procedamos al análisis de la valoración y cuantificación de los posibles daños que se han podido producir, y que, en todo caso, la reclamante tiene obligación legal de soportar.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria a la que el presente expediente se refiere, debiendo desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña ... por presuntos daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios sociales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.